

POLÍTICAS PÚBLICAS NA PERSPECTIVA DE DIREITOS HUMANOS: UM CAMPO EM CONSTRUÇÃO

Daniel Vázquez e Domitille Delaplace

1 As políticas públicas, a Nova Gestão Pública e os direitos humanos

1.1 O que são políticas públicas?

O estudo e a formulação das políticas públicas (PP) representam uma disciplina recente,¹ iniciada com o conhecido texto de Harold D. Lasswell, *A orientação para as políticas*, publicado em 1951 (LASSWELL, 1992). A data é importante para entender o objetivo da PP, pois após o final da Segunda Guerra Mundial consolidou-se o bloco socialista na metade da Europa e em 1950 ocorreu o primeiro conflito bélico que deu início à Guerra Fria: a guerra da Coreia. O problema não é pouco importante: existe uma nova potência militar e econômica que desafia o capitalismo democrático americano, e um desses desafios inclui a eficiência da administração pública através de um modelo estatal centralizado que controla todos os meios de produção e distribui os bens entre a população. Diante desse desafio surge a pergunta: qual é o melhor e mais eficiente regime de governo? Para os analistas americanos era imperioso construir um enfoque de PP sustentado no desenvolvimento científico-causal e complementado pela imaginação criativa para gerar PP novas e eficientes. Este é o desafio lançado por Harold Lasswell para criar o que denominou de “as ciências de políticas da democracia”.² Por isso, não é casual ler em seu texto:

A tradição norte-americana dominante defende a dignidade do homem, não a superioridade de uma classe de homem. Por isso, pode-se vislumbrar que será enfatizado o desenvolvimento do conhecimento que permita a realização mais completa da dignidade humana. Por conveniência, vamos chamar isso de desenvolvimento das ciências de políticas da democracia (policy sciences of democracy).

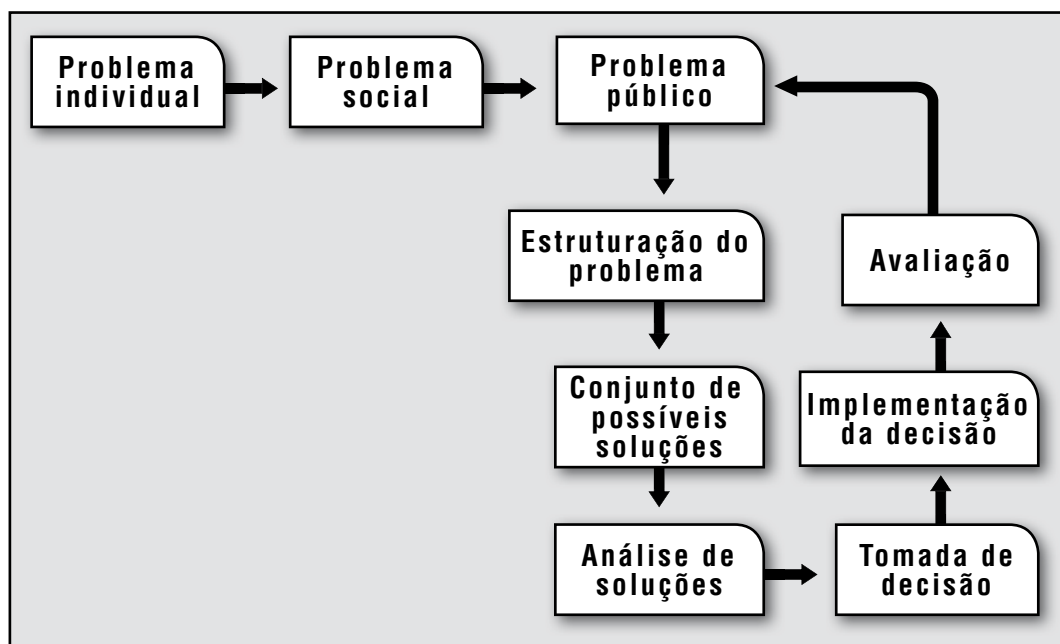
(LASSWELL, 1992, p. 93).

Ver as notas deste texto a partir da página 62.

Para além da disputa ideológica na qual é criada a disciplina das PP, o elemento a ser destacado é o objetivo final: dar racionalidade às ações governamentais. Este é o principal objetivo da análise da PP. Cabe aí a seguinte pergunta: por que teria de me preocupar pela racionalidade da ação governamental? A resposta naquele momento era política: as democracias capitalistas deveriam superar os métodos de produção do socialismo. A resposta atualmente passa por outros lugares: a ação estatal deve estar focada no bem-estar público, trata-se de uma ação pública realizada com recursos que também são públicos, porque tanto os objetivos quanto os mecanismos ou procedimentos através dos quais a ação governamental se concretiza devem fazer com que se obtenha o maior bem-estar possível da forma mais eficiente. Dessa forma, a PP tem o objetivo de encarar e resolver um problema público de forma racional através de um processo de ações governamentais.

Como parte desse processo de racionalidade e análise, a partir da PP foi gerado o ciclo de vida das PP. A partir do nome deve-se ressaltar que se trata de um processo que nunca termina, transforma-se em um ciclo que se realimenta constante e sistematicamente. O ciclo está formado por sete processos: entrada do problema na agenda pública, estruturação do problema, conjunto das soluções possíveis, análise dos pontos positivos e negativos das mesmas, tomada de decisão, implementação e avaliação.

O CICLO DE VIDA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS



Com esta ferramenta propõe-se ilustrar os tempos que encadeiam o processo da decisão governamental. No entanto, ela não tem pretensões descritivas, embora aspire a ter impactos normativos. Sabemos atualmente que o processo de PP pode seguir esses passos, porém nem sempre e necessariamente isto acontece; em mais

de um caso os elos se sobrepõem e o processo se transforma em um dubitativo passo a passo.

Tudo começa com o surgimento de um problema, não de qualquer problema, mas de um considerado “público”. Esse elemento é essencial porque existem problemas que, embora afetem muitas pessoas (problema social), podem não ser considerados públicos. Por exemplo, o status subordinado das mulheres durante muito tempo não foi considerado um problema público, assim como a violência contra a mulher também não era considerada um problema público, mas um problema que deveria ser resolvido na esfera privada e no qual o Estado não deveria intervir. O que atualmente é considerado problema público, provavelmente antes não era e possivelmente depois não será, pois a formação da agenda pública é mutante. Quando um problema tem o status de público? Quando é recuperado por alguma das múltiplas instituições³ que integram o governo.⁴

Após ser constituído o problema público, o passo seguinte é a estruturação do problema e a construção das múltiplas possíveis soluções. A estruturação do problema é a elaboração de um diagnóstico onde são especificadas as causas e as possíveis soluções do problema. Assim, de acordo com a forma em que um problema for estruturado, dependerão as diversas soluções a serem dadas ao mesmo: um problema não tem uma solução única. A estruturação dos problemas e o desenho das múltiplas soluções, junto com a tomada de decisões, são os momentos mais “políticos” do ciclo de vida da PP, onde a ideologia, os interesses e os saberes em conflito ou concorrência se superpõem. Finalmente, na tomada de decisões determina-se qual das múltiplas soluções possíveis é a que tem a maior certeza técnica a partir da evidência existente. Entretanto, tão importante quanto a evidência técnica é o respaldo político da escolha vencedora.

Após estruturar o problema público e tomar a decisão sobre a forma de resolvê-lo, põe-se em andamento a PP; este é o momento da implementação. Esse momento do ciclo é tão importante quanto os anteriores (na verdade não há uma hierarquia entre as partes que integram o ciclo). Em muitas ocasiões o problema público é devidamente estruturado e a decisão governamental não só é politicamente viável mas também é a mais adequada para resolver esse problema. Contudo, os resultados não são os esperados. Em grande parte isso se deve ao fato de que a realidade é complexa e nem sempre é possível prever todas as causas que modificam ou intervêm em uma PP. Também pode ter havido uma má implementação como, por exemplo, o fato de que os operadores não estejam de acordo com os objetivos da PP; isto pode acontecer com políticas muito polêmicas, como a legalização do aborto em lugares com um alto número de médicos religiosos que se neguem a praticar o procedimento clínico. Também pode suceder que, mesmo estando de acordo com os objetivos e fins da PP, a administração pública seja tão complexa em seu funcionamento que haja graves problemas de informação, de tal forma que entre os comandos superiores e os comandos operacionais as metas e os procedimentos não consigam fluir de forma clara.

Finalmente, depois da implementação da PP, ocorre a avaliação. Talvez essa etapa seja a mais técnica de todas as anteriores e a que mais se desenvolveu nos últimos 20 anos. Antes se considerava que a avaliação deveria ser realizada no final da PP, mas hoje existem diversos tipos de avaliação para cada uma das partes que integram

o ciclo: avaliação do desenho da PP; avaliação de gestão para analisar o processo de implementação; avaliação de resultados, na qual se verifica se os objetivos foram cumpridos; e, finalmente, avaliação de impacto, que analisa a consecução dos fins, isto é, se a PP efetivamente gerou alguma modificação no problema público em questão.

Passemos agora à perspectiva de direitos humanos (DH) na PP. Uma data chave para entender esta perspectiva é 1989: a queda do muro de Berlim. Nesse momento já tinha sido desenvolvida a legislação do Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH); a queda do muro é seguida pela estrepitosa queda do bloco socialista e pela conversão econômica. Os partidos de direita já tinham ocupado o lugar da socialdemocracia em vários governos (especialmente nos casos de Margaret Thatcher na Inglaterra entre 1979 e 1990 e de Ronald Reagan–George Bush entre 1981 e 1992 nos Estados Unidos) e, naquele momento, várias ditaduras militares latino-americanas tinham cedido seu poder a governos representativos. A década de 90 parecia ser promissora devido a um triunvirato: o capitalismo neoliberal, o governo representativo e os DH.⁵ Nesse processo, os DH assumiram uma dupla possibilidade discursiva: continuam sendo apresentados como um discurso de protesto com relação aos governos, mas, além disso, devido ao triunvirato triunfante, os governos dificilmente se opõem de forma público-discursiva a eles. Pelo contrário, em muitas oportunidades apresentam suas plataformas em termos de direitos, e por esse motivo a nova pergunta é: como eles podem ser tornados efetivos a partir do próprio governo? Nesse ambiente de fim da história foi realizada em Viena a II Conferência Mundial de Direitos Humanos, entre 14 e 25 de junho de 1993.

Um dos elementos centrais da Declaração e do Programa de Ação da Convenção foi a necessidade de estabelecer programas de PP de DH. No ponto 69 recomendou-se o estabelecimento de um programa global no âmbito das Nações Unidas para dar assistência técnica e financeira aos Estados a fim de reforçar suas estruturas nacionais para que pudessem ter um impacto direto na observância dos DH. Nesse mesmo sentido, o ponto 71 recomendou que os Estados elaborassem planos de ação nacionais para melhorar a promoção e a proteção dos DH. Finalmente, no ponto 98 estabeleceu-se a necessidade de criar um sistema de indicadores para medir os avanços na realização dos direitos econômicos, sociais e culturais (DESC). O mandato para realizar estas três ações foi recuperado por uma instituição que também foi concebida nessa Convenção: o Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH).

1.2 Que papel os direitos humanos desempenham nas políticas públicas? O diálogo entre a NGP e a perspectiva em direitos humanos

Uma parte importante do desenvolvimento da análise das PP no último quarto do século XX passa pela criação da Nova Gestão Pública (NGP). O nascimento e o desenvolvimento da NGP coincidiram com o processo neoconservador dos anos 70 e 80. Embora a NGP se preocupe com a melhora da eficiência da administração pública, com a avaliação dos processos e resultados e com a prestação de serviços públicos de qualidade, o entrecruzamento levou a uma resposta ideológica:

tudo isto sempre se consegue com menos Estado e mais mercado. A redução do Estado através do cancelamento de programas governamentais, da privatização de empresas e organismos públicos, da suspensão ou corte do gasto público, da abertura econômica através da redução ou do desaparecimento de tarifas e através dos processos de desregulamentação, da formação de novas instituições autônomas, da inovação na alocação dos recursos públicos, da descentralização e da corresponsabilidade cidadã na concessão de serviços públicos são algumas das medidas que têm sido aplicadas em nível mundial a partir do final da década de 70 e princípios dos anos 80.

Para obter maior eficiência, o Estado deveria ficar cada vez mais parecido com uma empresa. A obra fundamental para entender essa fusão inicial é o conhecido livro de David Osborne e Ted Gaebler, *Um novo modelo de governo. Como o espírito empresarial transforma o setor público* (OSBORNE; GAEBLER, 1994), que marcou a tendência da PP ao longo dos anos 90 com os princípios econômico-empresariais de eficiência a partir da competência. As propostas de fazer as escolas particulares competirem com as públicas ou os setores privados de saúde com os públicos através de bônus que o Estado entregaria aos cidadãos e que eles poderiam utilizar no serviço que considerassem adequado, proposta inicialmente sugerida por Milton Friedman em *Capitalismo e Liberdade* e em *Liberdade de Escolha* (FRIEDMAN, 1966), marcaram as pautas dessa nova forma de gestão.

Uma das frases cruciais para entender esta postura é a seguinte: “navegar em vez de remar”. O Estado pode privatizar todos os serviços públicos, pois não é importante que eles sejam prestados por entidades governamentais; além disso, transferir esses serviços ao mercado pode garantir maior eficiência na prestação e na relação custo-benefício. Em compensação, é fundamental que o Estado tenha capacidade de navegar o barco, de estabelecer os elementos centrais, a regulamentação, as pautas com relação à atuação das empresas prestadoras de serviços e à qualidade dos serviços prestados.

Embora tenha havido sérias críticas ao modelo neoliberal desde sua implantação, os resultados obtidos no final do século XX questionaram muitas das premissas que ligavam a NGP à revolução neoliberal. A rápida mobilização de capitais e suas desastrosas consequências na qualidade de vida da população tornaram-se evidentes no efeito tequila em 1995, na crise asiática de 1997, na crise russa de 1998, no efeito samba de 1999 e no efeito tango de 2001. No entanto, o mais duro questionamento ocorreu durante a crise econômica global iniciada em Wall Street em dezembro de 2008.⁶ Nesse processo crítico, os especialistas em DESC passaram a encontrar cada vez mais pontos de distância entre o modelo neoliberal e a possibilidade de planejar e tornar efetivos os DESC; isto se evidenciou nos informes dos relatores das Nações Unidas sobre direito à moradia, saúde e a vulneração de DH através da pobreza extrema.

A pergunta é a seguinte: podemos desfazer a fusão entre as reformas neoliberais e a NGP? Pelo menos isso deveria ser tentado, pois um dos interesses primordiais da NGP é importante: a administração pública deve funcionar de forma eficiente e é preciso que haja mecanismos para saber se isto realmente acontece. A NGP:

surge como uma nova forma de entender a ação e a legitimidade governamental, não a partir de uma visão do acompanhamento estrito do procedimento legal ou por meio da manutenção de uma burocracia guiada por certa ética da responsabilidade, mas a partir da articulação de sistemas de incentivos e medição que permitam incidir positivamente sobre o comportamento dos servidores públicos, de tal forma que possam ser obtidos resultados eficientes e valiosos para a cidadania.

(GESOC, 2009, p. 4).

O principal objetivo das PP é o de dar racionalidade ao uso de recursos escassos para cumprir as atividades estatais em cada uma das partes que integram seu ciclo de vida. Parece não importar o que o Estado tiver de fazer, o que interessa é que o faça bem, de forma eficiente. Estes são princípios de forma, mas nada nos dizem sobre quais são as atividades que correspondem ao Estado, quais delas devem ser deixadas nas mãos do mercado e quais são os valores substanciais que devem ser realizados através da atividade estatal. Em compensação, a perspectiva de DH enfatiza as obrigações internacionais assumidas pelo Estado e que devem ser claramente modeladas e respeitadas em sua PP, independentemente da forma que ele fará isto. Dessa perspectiva, a relação parece evidente: os fins são estabelecidos a partir da perspectiva de DH, os meios são propostos pela NGP.

Dissemos acima que a PP se interessa pela revisão dos processos de tomada de decisões realizados pelos atores estatais; interessa-se particularmente pela análise e pelo aperfeiçoamento da racionalidade nesses processos. Por racionalidade entendemos uma série de atributos que se espera que toda PP tenha, como: eficiência, eficácia, economia, produtividade e oportunidade.⁷ O fato de que o principal objetivo das PP seja dar racionalidade à ação estatal significa que a administração pública deve estar guiada por esses princípios. Entendida dessa forma, a PP é um conjunto de procedimentos que incluem a alocação de insumos por parte do governo (financeiros, humanos, informação etc.), que devem ser obtidos de acordo com o princípio de economia e processados com uma lógica de produtividade para obter produtos que possam gerar, no curto prazo, certos resultados. Entre a disposição de insumos e os referidos resultados esperamos observar uma lógica eficiente. Além do mais, espera-se que esses resultados de curto prazo possam ser efetivos na criação de impactos no médio e longo prazo. Todo este grande processo deve observar uma relação aceitável de custo-efetividade entre os insumos consumidos, os processos desencadeados e os impactos desenvolvidos (GESOC, 2010).

A garantia de que o Estado utilize da melhor forma possível os recursos que possui não deve ser considerada como algo alheio à perspectiva de DH. Todos os DH exigem ações de fazer e não-fazer nos diversos escritórios governamentais, de orçamento e de processos de planejamento público. Portanto, é importante ter uma PP com perspectiva de DH, mas também com mecanismos de avaliação em sua implementação, gestão, resultados e impacto. Os objetivos provêm dos DH, as regras procedimentais da NGP.

2 O empoderamento das pessoas e dos padrões internacionais de direitos humanos

Duas das principais características da PP na perspectiva de DH são o empoderamento das pessoas e o cumprimento dos padrões internacionais em matéria de DH. Ambos os aspectos são guiados pelo elemento central dos direitos humanos: a dignidade humana. Nesse sentido, a liberdade como autodeterminação é um dos aspectos centrais na concretização dessa ideia de dignidade humana, é o fundamento prévio ao empoderamento. Da mesma maneira, os padrões internacionais envolvem um conjunto de direitos que apelam a bens primários superiores, como liberdade, igualdade, segurança, paz etc. (FERRAJOLI, 1999, 2006). Esses bens primários são elementos constitutivos da moralidade universal que considera os direitos humanos e, de novo, a dignidade humana, como fim último dos direitos (SERRANO; VÁZQUEZ, 2011). Vamos começar pela primeira.

2.1 Empoderamento dos sujeitos

Um dos principais elementos no reconhecimento dos DH é a construção do sujeito de direitos (*right-holder*). Este elemento está fortemente relacionado à raiz liberal dos DH. Se aceita que o criador do poder político é o sujeito: o sujeito é o princípio e o fim do sistema político.⁸

A maior elaboração em torno da construção do sujeito de direitos gerou-se no direito ao desenvolvimento e no direito de não ser pobre; isto parece normal se levarmos em consideração que a pobreza implica a privação de múltiplos elementos, de vários direitos que, em seu conjunto, limitam a capacidade de autodeterminação/autorrealização do sujeito, a possibilidade de exercer poder. É importante esclarecer que essa capacidade de autodeterminação depende de elementos econômicos, mas também de fatores culturais, sociais e políticos. Portanto, as limitações à autodeterminação não são apenas econômicas; também existem múltiplas privações que se estruturam a partir de elementos culturais, sociais e políticos; a falta de autodeterminação, de poder do sujeito, tem múltiplas causas. Parte da estratégia de DH é enfraquecer essa rede de impotência e promover as capacidades (NACIONES UNIDAS, 2004). Daí que o empoderamento do sujeito esteja ligado ao direito à igualdade, à não discriminação, a ações afirmativas e à perspectiva de gênero; ele abrange a identificação de grupos em situação de vulnerabilidade, os elementos estruturais que geram essa condição (opressão estrutural) e a modificação dessas estruturas (não só mediante ações afirmativas, mas também através de ações transformativas) deixando claro que os DH são interdependentes, inter-relacionados e, por isso mesmo, indivisíveis.

Podemos pensar a ideia de empoderamento a partir de uma pergunta essencial: como se constrói o laço comunicante entre o governo e a população? Se a população continua recebendo um tratamento de súdito, isto é, o que em princípio é um direito lhe é concedido como um favor proveniente da magnanimidade do monarca através de políticas clientelistas, então não há um processo de empoderamento, não há uma PP na perspectiva de DH.⁹ Cabe

aqui a seguinte pergunta: qual é a proposta para criar o sujeito de direitos da perspectiva de DH? A principal e mais conhecida via, embora não a única, é o reconhecimento do direito. Isto pressupõe que seja identificado o núcleo e extremos do direito para determinar, através da PP e com indicadores de avaliação, o cumprimento progressivo do direito; que haja campanhas de informação pelas quais os sujeitos conheçam os seus direitos; também implica a elaboração de mecanismos de exigibilidade (jurisdicionais e não jurisdicionais) para tornar efetivos os direitos, tanto em nível general quanto no interior dos programas de PP específicos. Nesse ponto a linguagem de direitos é extremamente importante, porque gera lógicas de responsabilidade através de mecanismos de prestação de contas e obrigações jurídicas vinculantes. Desse ponto de vista, o objetivo e a essência da PP não são a solução de problemas específicos, de demandas insatisfeitas, mas o cumprimento de direitos.

Finalmente, o empoderamento da pessoa como elemento básico na criação da perspectiva de DH terá um impacto importante no planejamento da PP a partir de dois critérios: o elemento essencial de aceitabilidade e o princípio transversal de participação. Falaremos de ambos nas próximas seções.

2.2 Os padrões internacionais de direitos humanos: obrigações, elementos básicos e princípio de aplicação

A partir de 1948, com a emissão da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem no sistema interamericano de direitos humanos e da Declaração Universal dos Direitos Humanos no sistema das Nações Unidas, tivemos um “boom” em matéria legislativa internacional,¹⁰ complementado pelos comentários gerais e resoluções dos Comitês das Nações Unidas,¹¹ pelas resoluções emitidas pelos diversos órgãos jurisdicionais de defesa dos DH,¹² bem como pelos relatores temáticos ou por país, que também pertencem ao sistema da ONU.

O desenvolvimento do DIDH na segunda metade do século XX gerou diversas obrigações internacionais a cargo do Estado em todos os seus níveis (federal, estadual e municipal), independentemente de suas funções (executivo, legislativo e judiciário), que podem ser agrupadas da seguinte maneira:¹³

- Obrigação de respeitar—Nenhum dos órgãos pertencentes ao Estado deve violar os DH por meio de ações ou omissões.
- Obrigação de proteger—Os órgãos pertencentes ao Estado devem evitar que particulares (empresas, sindicatos, pessoas, grupos religiosos, associações ou qualquer outra instituição não-estatal) violem os DH.
- Obrigação de garantir—Obriga os Estados a organizar todo o aparelho governamental de tal forma que as pessoas possam exercer seus direitos. Pode ser subdividida em quatro obrigações: a obrigação de prevenir violações de DH, a obrigação de investigar os casos de violações de DH, a obrigação de punir os autores intelectuais e materiais das violações de DH e a de reparar os direitos violados das vítimas.¹⁴

- Obrigação de cumprir ou tomar medidas—Os órgãos de governo devem realizar ações tendentes ao cumprimento das obrigações internacionais em matéria de DH.

Além das obrigações em matéria de DH, a formação do padrão internacional requer a observação dos elementos básicos de cada direito, desenvolvidos essencialmente pelos Comitês das Nações Unidas nos comentários gerais. Assim, por exemplo, o cumprimento da obrigação em matéria de educação primária não se satisfaz com o estabelecimento de uma determinada quantidade de instalações; a ação do Estado deve cumprir determinadas características que são informadas por esses elementos básicos:

- Disponibilidade – Garantir a suficiência dos serviços, instalações, mecanismos, procedimentos ou qualquer outro meio pelo qual se materializa um direito para toda a população.
- Acessibilidade – Os meios pelos quais se materializa um direito devem ser acessíveis (física e economicamente) para todas as pessoas, sem nenhum tipo de discriminação.
- Qualidade – Os meios e conteúdos pelos quais se materializa um direito devem ter os requisitos e propriedades aceitáveis para desempenhar essa função.
- Adaptabilidade – O meio e os conteúdos escolhidos para materializar o exercício de um DH devem ter a flexibilidade necessária para que possam ser modificados, se necessário, a fim de se adaptarem às necessidades de sociedades e comunidades em transformação e responder a contextos culturais e sociais variados.
- Aceitabilidade – O meio e os conteúdos escolhidos para materializar o exercício de um direito devem ser aceitos pelas pessoas às quais se destinam, o que está intimamente relacionado com a adaptabilidade e com outros critérios, como a pertinência e a adequação cultural, bem como contar com a participação de cidadãos na elaboração da política em questão.

O último dos elementos a serem levados em consideração para “desempacotar” um direito são os princípios de aplicação: identificação do núcleo da obrigação, progressividade e proibição de retrocesso e máximo uso dos recursos disponíveis.

A identificação do núcleo de um direito supõe o estabelecimento de elementos mínimos que o Estado deve fornecer a qualquer pessoa de forma imediata e sem contra-argumentações fáticas de impossibilidades provenientes da escassez de recursos ou de elementos semelhantes. Após a identificação do núcleo da obrigação, isto não significa que o direito não possa se expandir (deve-se lembrar que os DH estabelecem os pontos mínimos, não os máximos de cada direito). Essa expansão realiza-se por meio do princípio de progressividade e proibição de retrocesso. Após ter avançado no gozo dos direitos, o Estado não poderá, salvo em certas circunstâncias, diminuir o nível alcançado. Pois bem, poderíamos nos perguntar: como podemos observar e garantir isso? Uma ferramenta útil é o máximo uso dos recursos disponíveis. Através de uma análise orçamentária pode-se observar primeiro quais são as quantidades que

efetivamente estão disponíveis e, depois, como foram aplicadas. Por exemplo, se em um bom ano obteve-se uma receita superior à esperada e esse excedente foi utilizado em despesas correntes – celulares, compra de carros etc., então validamente podemos pensar que houve uma violação do princípio de máximo uso dos recursos disponíveis.

O conteúdo específico de cada uma dessas obrigações, elementos essenciais e princípios de aplicação variará em função do direito a que for aplicado; por exemplo, algumas terão a ver com o respeito, proteção, garantia e medidas a serem tomadas para cumprir com os critérios de disponibilidade, acessibilidade, qualidade, adaptabilidade e aceitabilidade em matéria do direito à saúde, e o conteúdo será diferente (embora as categorias das obrigações sejam as mesmas) para tornar efetivo o direito à educação, o direito à água ou o direito a votar e ser votado. Dessa forma, o que teremos antes da elaboração de um diagnóstico e do planejamento de uma PP na perspectiva de DH é um “mapa do direito”, um “direito desempacotado”. Esse mapa, certamente formado por dezenas ou centenas de obrigações, servirá para dar conteúdo à PP.

Qual é o elemento central quando pensamos em padrões internacionais como suporte da PP na perspectiva de DH? Esse elemento refere-se à necessidade de obedecer aos tratados, a declarações que gerem obrigações, ao *jus cogens*, ao costume internacional, a todas as fontes do DIDH que incluem os comentários gerais, sentenças, documentos dos relatores especiais, programas e planos de ação provenientes das conferências de DH, bem como outros documentos que permitam estabelecer o conteúdo e os extremos das obrigações internacionais de DH. Assim, por exemplo, se estamos realizando uma análise da PP em matéria de saúde, é preciso recorrer a todos os documentos mencionados a fim de estabelecer as obrigações do Estado de respeitar, proteger, garantir e cumprir em matéria de saúde. Com esses elementos criaremos os padrões normativos internacionais que o Estado deve cumprir na matéria em questão.

2.3 Princípios transversais das políticas públicas na perspectiva de direitos humanos

Os tratados internacionais, os comentários gerais dos Comitês das Nações Unidas, os relatórios e a jurisprudência dos órgãos de proteção de DH em nível regional e internacional consagram outros princípios fundamentais que os e as tomadores/as de decisão devem observar de forma transversal na elaboração e implementação de PP. Entre esses padrões mínimos encontramos direitos ou princípios como a igualdade e não discriminação, a participação, a coordenação e a articulação entre níveis e ordens de governo, a cultura de DH, o acesso à informação, a transparência e a prestação de contas e o acesso a mecanismos de exigibilidade, temas que desenvolveremos a seguir.¹⁵

2.3.1 Igualdade e não discriminação

A igualdade e a não discriminação são dois princípios consagrados em numerosos instrumentos internacionais¹⁶ que enfatizam a igualdade no gozo de todos os DH e obrigam os Estados Partes a garantir o exercício dos direitos sem qualquer tipo de discriminação por motivos de raça, cor, sexo, idioma, opinião política ou de

outra índole, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento, deficiência física ou mental, estado de saúde (incluído o HIV/AIDS), orientação sexual, estado civil ou qualquer outra condição política, social ou de outro tipo. Esse conjunto de normas, bem como a jurisprudência sobre elas, aporta conceitos claros e parâmetros úteis para definir e avaliar as PP.

A igualdade e a não discriminação não só impõem aos Estados a obrigação de não discriminar (não implantar políticas e medidas discriminatórias ou que tenham efeitos discriminatórios), mas também a obrigação de proteger as pessoas com relação a práticas ou comportamentos discriminatórios por parte de terceiras pessoas, sejam elas agentes públicos ou atores nãoestatais. Envolvem também o fato de prestar a devida atenção à situação particular das pessoas e grupos em situação de discriminação ou exclusão para que sejam tratados sobre uma base igual e não discriminatória e não sejam desatendidos.

O Sistema Interamericano de Direitos Humanos lida com o conceito de igualdade material ou estrutural, enfatizando que

certos setores da população requerem medidas especiais de equiparação. Isto implica a necessidade de dar um tratamento diferenciado quando, devido às circunstâncias que afetam um grupo em desvantagem, a igualdade de tratamento supõe a limitação ou a piora ao acesso a um serviço ou um bem, ou o exercício de um direito.

(ABRAMOVICH, 2006, p. 44).

São sujeitos desse tipo de medidas os setores vítimas de processos históricos de discriminação e exclusão, como os povos indígenas e as mulheres, bem como os setores em situações de vulnerabilidade originadas em situações de desigualdade estrutural, como a infância, as pessoas migrantes sem documentos, a população deslocada de seu território ou as pessoas com HIV/AIDS, entre outros.

Uma das principais obrigações do Estado é a de identificar em seu território os grupos que precisam de atenção prioritária ou especial para o exercício de seus direitos, aprovar normas que os protejam dessa discriminação e incorporá-los às suas políticas, planos de ação, ação e, portanto, refletir em seu orçamento medidas concretas para protegê-los, compensá-los ou fortalecer seu acesso aos direitos.

2.3.2 Participação

Um dos elementos centrais na formação do sujeito de direitos e no empoderamento da pessoa é que ela seja considerada capaz de tomar as melhores decisões com relação à sua vida; em termos de teoria da democracia, existe uma igualdade moral seguida do princípio categórico de igualdade: as pretensões sobre bens e exigências morais das pessoas, a ordem de suas preferências, são igualmente válidas apesar das diferenças entre elas; ao mesmo tempo, salvo prova em contrário, cada sujeito é o melhor juiz para determinar tais pretensões e preferências, para construir seu horizonte de vida boa. Com essa premissa, o sujeito não só pode, mas deve participar das decisões políticas vinculantes como parte do exercício de autodeterminação.

A participação é outro dos elementos da construção do sujeito de direitos que, em geral, cria consenso. Não obstante, os problemas emergem no momento de dar resposta a vários elementos procedimentais: quais serão as formas de participação? Como interiorizar nos integrantes da sociedade política aquilo que é público? Com base em que critérios se dará a participação—republicanos, comunitários, deliberativos ou liberais? Até que ponto será mantida uma democracia representativa ou se passará a um sistema democrático direto? Se adotarmos a primeira, será que as ONG são boas representantes da sociedade civil? Se passarmos à democracia direta, qual seria o desenho mais oportuno, sobretudo em decisões regionais ou nacionais?

Os documentos do DIDH estabeleceram alguns parâmetros. O direito de participação e consulta nos assuntos públicos, consagrado em vários instrumentos internacionais,¹⁷ implica a participação ativa e documentada de todas as pessoas interessadas na formulação, aplicação e acompanhamento das PP. Os instrumentos internacionais sobre povos indígenas também consagram seu direito a ser consultados e participar da formulação, aplicação e avaliação dos planos e programas de desenvolvimento nacional e regional capazes de afetá-los diretamente.¹⁸

A capacidade de incidência da sociedade civil em PP dependerá, por um lado, do contexto institucional, que pode ser propício ou não à criação e, dependendo do caso à institucionalização, de mecanismos de participação efetiva de organizações civis, sociais e comunitárias no monitoramento, tomada de decisão e avaliação das PP, programas e ações, garantindo previamente condições adequadas de consulta e informação oportuna, acessível e compreensível. Na verdade também dependerá “da apropriação por parte das organizações sociais dos mecanismos de fiscalização e da existência na sociedade civil de atores com vocação e recursos para utilizá-la” (ABRAMOVICH, 2006, p. 47). A incidência pode ocorrer através da apresentação de casos judiciais, da organização de campanhas de opinião pública, da realização de protestos ou mobilizações sociais, entre outros.¹⁹

A incidência em PP, definida por Canto (2002, p. 264-265) como “o processo consciente e intencionado da cidadania para influir, persuadir ou afetar decisões de elites institucionais” (onde necessariamente aparece o governo) “que gerem uma mudança ou transformação nos cursos de ação tendentes à solução de problemas públicos determinados”, requer capacidades e habilidades específicas por parte das organizações da sociedade civil, que variam conforme as diferentes etapas do ciclo da PP, entre as quais o autor destaca a capacidade organizacional, habilidades técnicas, habilidades políticas, legitimidade social.

2.3.3 Coordenação e articulação entre níveis e ordens de governo

Os DH são indivisíveis, inter-relacionados e interdependentes. Isto significa que entre eles não há hierarquias, o cumprimento de um direito implica o cumprimento de outros e a violação de um direito pode gerar a violação de outros. Portanto, sua realização requer uma ação coerente, combinada e coordenada através de espaços e mecanismos de interlocução permanentes em todas as ordens e níveis de governo. A consequência imediata disto é que quando se dá um viés de DH à PP, esta tende a ser holística.

As PP em DH devem compreender ações, planos e orçamentos de diferentes setores e entidades públicas, que devem agir de forma coordenada e rompendo o paradigma setorial da competência por áreas (intersetorialidade). Também devem permitir a articulação nos diferentes níveis territoriais de governo: nacional, estadual e municipal (intergovernabilidade).

Devido ao que foi anteriormente dito, deve haver um permanente acordo entre autoridades públicas dos distintos níveis de governo, em condições de respeito à autonomia e com os princípios da concorrência, coordenação e subsidiariedade da ação pública. Do mesmo modo, no interior dos próprios níveis de governo deve-se utilizar a desconcentração, a delegação e a descentralização funcional com altos níveis de responsabilidade social e política.

(JIMÉNEZ BENÍTEZ, 2007, p. 43).

Esta é uma das principais diferenças entre a PP tradicional e a perspectiva de DH; a primeira é muito mais focada em problemas específicos, a segunda é muito mais integral (holística) e entende o “problema público” de forma bastante diferente: como exercício de direitos. Estas diferenças serão recuperadas a seguir.

2.3.4 Cultura de direitos humanos

Na Declaração e Programa de Ação de Viena de 1993 se estabelece que:

(...) a educação em matéria de DH e a difusão de informação adequada, seja ela de caráter teórico ou prático, desempenham um papel importante na promoção e no respeito dos DH de todas as pessoas sem nenhuma distinção por motivos de raça, sexo, idioma ou religião.

(NACIONES UNIDAS, 1993, Art. 33).

A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) obteve avanços significativos no impulso de estratégias e na produção de informação e materiais sobre a questão. No México, a educação para a paz e os direitos humanos, impulsionada décadas atrás por organizações da sociedade civil, foi paulatinamente integrada ao cotidiano público, em um primeiro momento por alguns organismos autônomos e mais recentemente por instituições públicas.

A consolidação de uma cultura de respeito aos DH implica, por um lado, sensibilizar a população sobre os DH através de campanhas e outras atividades de difusão e promover uma cultura de exigibilidade de direitos entre os cidadãos, bem como capacitar as e os servidores/as públicos, de todos os níveis e ordens de governo, em matéria de DH em geral e em relação às PP e orçamento com foco de DH em particular.

Para formar esse processo de cultura de DH é preciso utilizar tanto a educação formal quanto a informal, levando em consideração que se deve educar tanto *em* DH como *para* os DH. Finalmente, um ponto essencial é que a educação em DH dirigida às e aos servidores/as públicos deve ser acompanhada da modificação institucional

que permita novos incentivos e desincentivos no cumprimento das obrigações em matéria de DH. Apenas a capacitação não modificará inércias previamente estabelecidas se não for acompanhada pelos incentivos institucionais adequados. E ainda há outra questão: embora a educação em DH seja importante, a geração de valores em matéria de DH é um processo de longo prazo, que certamente não poderá ser constituído em uma primeira ou segunda geração, e por isso o desenho institucional é fundamental.

2.3.5 Acesso a mecanismos de exigibilidade: acesso à informação, transparência e prestação de contas, outros mecanismos políticos e jurisdicionais.

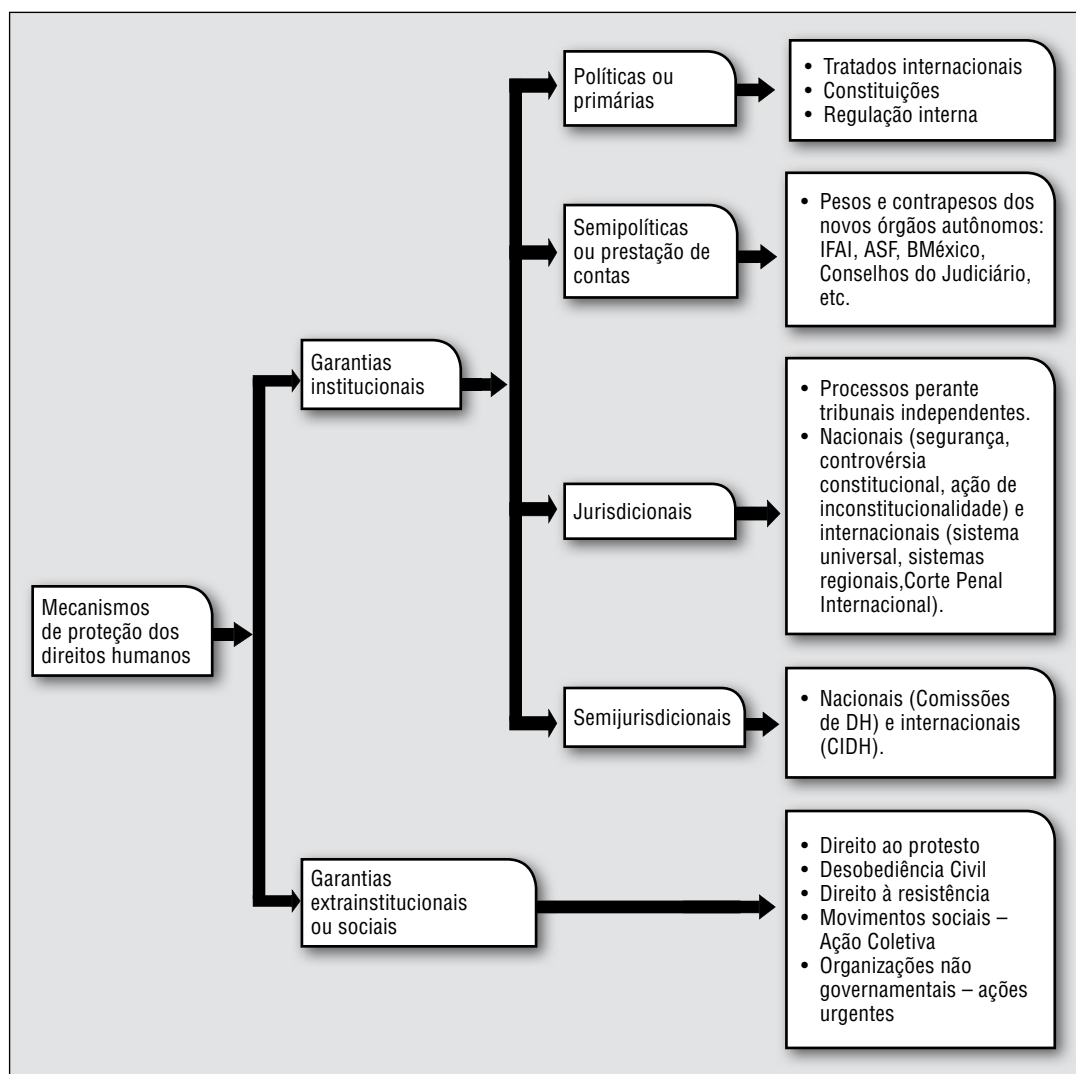
O último dos princípios transversais é o estabelecimento de mecanismos de exigibilidade. Como observamos, no empoderamento da pessoa, o ponto de partida para formular uma política não é mais a existência de certos setores sociais que devem ser “assistidos” através da concessão de benefícios assistenciais ou prestações discricionárias, mas sim, como frisa Abramovich (2006, p. 40), “a existência de pessoas que têm direitos que podem exigir ou demandar, isto é, atribuições que dão origem a obrigações jurídicas para outros e, portanto, ao estabelecimento de mecanismos de segurança, garantia ou responsabilidade”. De acordo com a proposta de Gerardo Pisarello (2007) e Luigi Ferrajoli (1999, 2006), pode-se distinguir inicialmente entre as garantias institucionais e extrainstitucionais ou sociais. Entre as primeiras estão as garantias políticas de Pisarello, ou primárias, de acordo com Ferrajoli. Essas garantias se constituem por meio dos processos de positivação dos direitos, independentemente de que este processo se desenvolva em nível nacional ou internacional.

Os mecanismos semipolíticos provêm do já clássico mecanismo de pesos e contrapesos que agora é conhecido como *accountability* horizontal e é complementado com os novos organismos autônomos. Em grande parte aqui entram todos os mecanismos de transparência e prestação de contas. O direito ao acesso à informação inclui o direito das pessoas de solicitar e receber informação pública que lhes ofereça os elementos necessários para avaliar e fiscalizar as políticas e decisões públicas que as afetam; correlativamente, o Estado tem obrigação de oferecer a informação solicitada, e em regra geral de garantir a transparência da função pública e a publicidade dos atos de governo. O enfoque de DH, enquanto ajuda a formular políticas, leis, regulamentos e orçamentos a partir da definição de pontos de referência, prioridades, metas, indicadores, responsáveis e recursos, contribui para que o processo de formulação de políticas seja mais transparente e para que os que têm o dever de agir prestem contas (NACIONES UNIDAS, 2006c, p. 17).

As garantias jurisdicionais para Pisarello ou secundárias para Ferrajoli são os processos perante tribunais independentes acompanhados em nível nacional ou internacional. Nesse ponto é preciso insistir que “não há impossibilidade teórica ou prática de configurar direitos exigíveis também no campo dos DESC” (ABRAMOVICH, 2006, p. 48). Devido ao direito internacional dos direitos humanos,

todas as pessoas têm direito ao acesso à justiça, isto é, a contar com recursos judiciais efetivos, simples e rápidos ou a qualquer recurso perante um juiz, que lhe permita amparar-se contra qualquer violação de seus direitos humanos.

Finalmente, temos os mecanismos semijurisdicionais, que se referem aos órgãos de defesa de DH, como as comissões ou defensorias públicas. Por sua parte, as garantias extrainstitucionais se referem a todo o conjunto da ação coletiva para exigir um direito humano.



Esta revisão de princípios transversais ao enfoque de DH não pretende ser exaustiva, mas apenas delinear alguns deles, que consideramos mais relevantes e mais bem desenvolvidos. À medida que o DIDH vai se delineando, esses princípios vão sendo detalhados e alimentados com novos direitos e princípios. Em particular, cabe ressaltar o mais recente conceito de sustentabilidade, que enfatiza a necessidade de incorporar um enfoque de sustentabilidade ao desenho, implementação e avaliação

de políticas e programas públicos, para assegurar condições capazes de satisfazer as necessidades e a realização dos DH das gerações presentes sem comprometer as gerações futuras.

Chegamos à metade do caminho; já entendemos o que são e como são construídos os padrões internacionais, e agora vem o mais interessante dos desafios: como transformamos esses padrões internacionais em PP?

3 Como integrar a perspectiva de direitos humanos às políticas públicas?

Adiantamos a proposta geral: através da identificação das obrigações internacionais provenientes do DIDH aplicadas às ferramentas já existentes de PP. A partir da necessidade de dar racionalidade à PP foram geradas várias ferramentas, como os planos e programas de PP, que contam, como um de seus elementos centrais, com uma Matriz de Marco Lógico (MML) e diversas avaliações realizadas em todo o ciclo de vida das PP. O objetivo é que a perspectiva de DH esteja presente em todo o ciclo de vida das PP, ou seja, cada um dos processos que formam o ciclo de vida deve ser dotados da perspectiva de DH.

3.1 A estruturação do problema público: a formação de um comitê e a elaboração do diagnóstico

O principal objetivo das PP na perspectiva de DH é o cumprimento do direito de todas as pessoas, e esta é uma das principais diferenças com a PP tradicional. Quando se pensa na estruturação do problema público, é preciso considerar que o objetivo final da política é o exercício efetivo do direito relacionado a esse problema, este é o fim da PP dessa perspectiva. Embora haja um problema quando temos mulheres violadas em sua integridade pessoal devido à violência familiar, por exemplo, a lógica de estruturação não parte da solução desse problema, mas do respeito ao direito a uma vida livre de violência.

Surge aqui uma segunda diferença importante: na medida em que os DH são interrelacionados, interdependentes e indivisíveis a PP na perspectiva de DH se torna holística. A perspectiva de DH não se refere a um campo específico, não se refere às ações a cargo das instituições de DH ou a algum direito em particular, como a integridade pessoal; trata-se de dar perspectiva de DH a toda a PP estatal, de dar perspectiva de DH ao Plano Nacional de Desenvolvimento, ao programa de meio ambiente, ao programa de política agrícola, ao programa de política social, de água, de segurança, de política fiscal, de jovens, idosos, indígenas, migrantes, administração de justiça, etc. Nesse sentido, ela é uma espécie de “guarda-chuva” transversal que se estabelece como padrão normativo para entrar em contato com toda a PP e verificar se respeita a perspectiva de DH.

Essas duas diferenças entre a PP tradicional e a perspectiva de DH terão um forte impacto em todo o ciclo de vida das PP, incluindo aí a formação de um Comitê muito amplo para gerar coordenação intersetorial e estruturar o problema através de um diagnóstico. Esse Comitê Coordenador deve ser amplo

e participativo e nele devem figurar as múltiplas figuras que integram o governo (poder executivo, legislativo e judiciário), órgãos autônomos e também atores da sociedade civil organizada e acadêmicos. A participação de organismos internacionais especializados na matéria também resulta oportuna e enriquecedora. Como a PP na perspectiva de DH é abertamente holística, muitos de seus objetivos implicarão ações dos três poderes em diversas ordens de governo (federal, estadual e municipal). Além do mais, se o poder está fortemente segmentado em diversos partidos, vale a pena pensar na representação dos partidos fundamentais a partir do Comitê Coordenador. Como o leitor poderá imaginar, uma combinação desse tipo parece complicada: fazer com que tantos atores com agendas (e inclusive princípios) não só diferentes como também contraditórios, a princípio poderia estar condenada ao fracasso. Embora seja verdade que um processo de participação desse tipo parece muito complicado, isto também acontece com relação ao fato de que um Comitê que não seja participativo e representativo das principais forças políticas (em sentido amplo) de um país possa desenhar um plano, mas certamente este não será efetivado.

O primeiro passo para dar perspectiva de DH à PP é desempacotar o direito em questão a partir dos elementos analisados na seção anterior. Já com o direito desempacotado deve-se realizar um mapeamento com o desenho institucional do ente que vamos analisar (nacional, local, um poder específico, uma área limitada, etc.): a quem corresponde realizar que tipo de obrigação em matéria de DH? O melhor é chegar até um terceiro nível (secretaria-subsecretaria-direção geral). Com este mapeamento podemos identificar quem são os órgãos diretamente demandados pelas obrigações provenientes do DIDH, o que estão fazendo a esse respeito, como estão fazendo isto e o que estão deixando de fazer. Começa-se, assim, a gerar o diagnóstico, cujo objetivo final é a identificação das causas estruturais do exercício do direito. A elaboração de um diagnóstico é elementar no processo de racionalidade da política pública, permite estruturar problemas e desenhar soluções baseadas em evidência empírica: política baseada em evidência. Um aspecto central é que a elaboração do diagnóstico supõe que se tenha informação oficial, assim como também informação proveniente de outras fontes. Além disso, é muito provável que um dos principais problemas é que não se conte com informação para diagnosticar alguma obrigação relacionada a certo direito.²⁰

Nas últimas décadas, além da documentação, denúncia e litígio de casos individuais e coletivos de violações de DH perante os tribunais nacionais e órgãos de proteção em nível regional e internacional, a realização de informes e avaliações sobre o cumprimento dos DH tem suscitado um crescente interesse entre a comunidade internacional. As organizações da sociedade civil desempenham um papel importante no processo de comparecimento dos Estados perante os Comitês das Nações Unidas, ao aportar informação alternativa à oficial sobre a vigência dos DH em seus respectivos países. Os relatórios oficiais e os relatórios “sombra” apresentados aos órgãos das Nações Unidas, que supervisionam a aplicação dos tratados internacionais de DH nos diversos países, bem como os diagnósticos nacionais e estatais de DH, são alguns exemplos disso e são também fontes de informação úteis na elaboração do diagnóstico. Por outro lado, as organizações

não governamentais internacionais, como a Anistia Internacional, a *Human Rights Watch*, a Federação Internacional das Ligas de Direitos Humanos ou a Organização Mundial Contra a Tortura produzem relatórios anuais sobre as práticas de DH no mundo, privilegiando aqueles países onde se registram mais casos de violações aos DH e abusos cometidos contra os defensores de DH.

Essas investigações, principalmente de caráter narrativo e qualitativo, que pretendem oferecer um panorama mais ou menos amplo e detalhado da realidade empírica dos DH em um país determinado, mobilizam dois enfoques diferenciados, porém complementares: um deles privilegia uma avaliação da situação dos DH da população em geral ou de grupos específicos (mulheres, infância, pessoas com deficiência, povos indígenas etc.); o outro tenta medir o grau de cumprimento das obrigações do Estado. No primeiro caso, a intenção é oferecer um panorama do grau de vigência e satisfação dos direitos na prática; para isso, são apresentados os diversos componentes do direito a partir de informação estatística e são identificados os pontos prioritários. O outro enfoque remete à análise dos esforços empreendidos pelo Estado em matéria legislativa, administrativa, programática ou orçamentária para gerar as condições propícias à realização dos DH no país.

3.2 O desenho da política pública: a matriz de marco lógico

Um elemento central na PP é o planejamento. Independentemente de se tratar de um curto, médio ou longo prazo, as aspirações futuras dos cidadãos interpretadas pelo governo costumam constar de planos de PP com objetivos que posteriormente serão submetidos à avaliação. Este é um elemento central da PP: ela não está integrada por elementos espontâneos no tempo, mas por uma série de momentos e passos que formam um continuum. Inclusive a PP realizada com o objetivo específico de resolver um problema pressupõe um plano para estruturar, atender e solucioná-lo. Em matéria de DH, o ACNUDH elaborou um Manual de Planos Nacionais de Direitos Humanos, no qual explica a importância de criar planos nacionais de DH, as principais etapas na elaboração de um plano e algumas estratégias para que o planejamento seja bem-sucedido.

Durante certo tempo se pensou que a PP referente aos DH deveria se limitar às atividades e obrigações dos órgãos de DH, como as comissões ou as defensorias públicas. Quando se pensava, por exemplo, em planos ou orçamento de DH, eram consideradas as verbas alocadas a essas instituições para financiar suas atividades. Entretanto, da mesma forma que o direito das mulheres não é sinônimo de perspectiva de gênero, as atividades relacionadas às instituições de DH não são sinônimo de PP na perspectiva de DH. A intenção é dar perspectiva de direitos humanos a toda política pública do Estado, isto é, que os direitos humanos sejam o fim das PP.

O ponto culminante da estruturação do problema público mediante um programa supõe que, uma vez realizado um diagnóstico de DH, já conseguimos identificar os direitos a serem planejados, elaborar o mapa de obrigações internacionais a cargo do Estado em torno desses direitos, analisar quais dessas obrigações não são cumpridas e as causas estruturais da ineficácia do direito, e discutir e planejar as linhas

estratégicas e as linhas de ação a serem desenvolvidas para remover essas causas. A partir daí começa o mais complicado: a execução, verificação e avaliação do plano.

Um último fato que chama a atenção. Embora a partir do DIDH a organização federal de um Estado não seja razão suficiente para que as autoridades municipais, estaduais ou federais deixem de cumprir alguma das obrigações a seu cargo alegando impossibilidades a partir da distribuição de competências, essa distribuição e a coordenação de diversos órgãos de governo para cumprir obrigações em matéria de DH também não são nada simples. Um último interessante movimento da representação do ACNUDH no México em torno do planejamento de PP na perspectiva de DH é passar dos planos nacionais aos estaduais ou a cargo de entidades federativas. Após a elaboração de uma primeira importante onda de planos em nível nacional ficou claro que havia problemas que obedeciam e deviam ser resolvidos a partir de lógicas locais, daí a importância dessa nova forma de planejamento.

3.2.1 A Matriz de Marco Lógico

Em matéria de política pública foi gerado um processo de reforma e modernização administrativa baseado nos postulados da NGP. Daí surgiu o uso da MML, difundida pela Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento no princípio dos anos 70 e retomada nos anos 90 por organizações financeiras internacionais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Banco Mundial. Domínguez e Zermeño (2008) frisam que a MML usada em processos de planejamento, monitoração e avaliação de projetos pretende sintetizar em uma única matriz ou tabela os aspectos centrais de um projeto – isto é, seus objetivos, produtos, atividades e indicadores –, bem como as condições externas que afetam o projeto e determinarão a consecução dos seus objetivos.

Segundo GESOC (2010), uma MML funciona com base em duas lógicas, a vertical e a horizontal. A vertical é identificada como resumo narrativo e apresenta a lógica causal que vincula os objetivos do programa. Está composta pelos seguintes quatro elementos:

Atividades: são as tarefas ou ações chave necessárias para produzir cada um dos componentes do programa.

Componentes: Descrevem as estratégias e produtos de intervenção do programa.

Propósito: Descreve o resultado desejado pelo programa e como a situação mudará com os produtos do mesmo.

Fim: é o objetivo mais amplo para o qual o programa contribui (impacto). Estabelece a forma como o programa ajuda a resolver um determinado problema público (GESOC, 2010, p. 7).

A lógica horizontal está composta por três colunas (indicadores, modos de verificação e suposições de risco), onde são identificadas as formas de medição, fontes e precondições de êxito da política em questão. Essas colunas são:

Indicadores: Medem o desempenho do programa e são fundamentais para efetuar um correto acompanhamento do cumprimento dos objetivos em cada nível.

Meios de Verificação: nessa coluna é identificada a fonte da informação para elaborar os indicadores de desempenho em cada nível.

Suposições e Riscos: são aquelas condições que estão fora do controle do programa, embora de sua presença ou ausência dependa a consecução dos objetivos do mesmo (GESOC, 2010, p. 7).

Um exemplo da matriz de marco lógico é o seguinte:

	Resumo narrativo	Indicadores	Meios de verificação	Suposições e riscos
FIM				
PROPÓSITO				
COMPONENTES				
ATIVIDADES				

O diagrama ilustra a estrutura da matriz de marco lógico. Uma seta horizontal preta, rotulada 'LÓGICA HORIZONTAL', aponta da coluna 'Resumo narrativo' para a coluna 'Suposições e riscos' na linha 'FIM'. Uma seta vertical preta, rotulada 'LÓGICA VERTICAL', aponta da linha 'ATIVIDADES' para a linha 'FIM' na coluna 'Resumo narrativo'.

Fonte: Gesoc (2010, p. 7).

O elemento central para que haja uma perspectiva de DH é que os fins, o impacto esperado da PP, sempre seja o exercício efetivo do direito. Assim, de forma automática, o resto das casas (propósito, componente e atividade) obterá perspectiva de DH e serão obtidos indicadores de DH.

O enfoque baseado em resultado promovido pelo paradigma da NGP envolve uma série de problemas, entre outros os relacionados com a própria definição dos objetivos que se tenta atingir com este tipo de ferramentas. Geralmente essas reformas são motivadas por objetivos próprios do governo – por exemplo, a economia e a eficiência do gasto público ou o fortalecimento das medidas de controle e prestação de contas gerencial –, que não necessariamente implicam a geração de valor público apreciado pela cidadania (GESOC, 2009, p. 23). Por exemplo, no México, o governo federal instrumentou a perspectiva da NGP com um corte meramente gerencial com uma clara visão de orientação para resultados, a partir de uma estratégia que integra mecanismos de medição e avaliação do desempenho e que

tem um duplo objetivo: “racionalizar o processo de alocação do gasto e modernizar a gestão pública” (ZABALETA SOLIS, 2008, p. 44).

Por outro lado, em anos recentes, o Governo do Distrito Federal (GDF) deu os primeiros passos na formação de uma estratégia integral de orientação para resultados. A intenção também é melhorar a eficiência e eficácia do gasto público; no entanto, foi introduzido um novo elemento, isto é, a vontade de alinhar os objetivos e resultados da ação governamental para a satisfação dos direitos políticos, civis, sociais, culturais e ambientais das pessoas, e um enfoque de gênero que tenta reverter desigualdades sociais entre homens e mulheres.²¹ Para isso, a intenção do GDF é construir um modelo de planejamento-programação-orçamento-avaliação com um enfoque de geração de *valor público*, a partir do reconhecimento da obrigação internacional do Estado de respeitar, proteger, garantir e fazer cumprir os DH e a perspectiva de gênero.²² Não obstante, o esforço no Distrito Federal ainda é incipiente e apresenta uma série de limitações.²³

3.3 Avaliação e construção de indicadores

Cada uma das etapas do ciclo de vida das PP pode ser avaliada; podemos avaliar a tomada de decisões, o desenho dos programas, sua gestão, os resultados e o impacto. Na medida em que os padrões internacionais em matéria de DH são recuperados como fins e objetivos da PP por meio da MML, os indicadores propostos para essas avaliações (talvez com a única exceção da avaliação de gestão) automaticamente farão referência ao cumprimento dos direitos.

Um dos elementos centrais para poder realizar a avaliação é a construção de indicadores. Nos últimos anos, a questão dos indicadores está no centro dos debates sobre a medição dos avanços ou retrocessos na realização dos DH; a intenção é poder agregar uma perspectiva quantitativa à avaliação e definir métodos e critérios de medição mais sistemáticos. A discussão centra-se, entre outros aspectos, na possibilidade de criar um sistema articulado de indicadores amplos e confiáveis que, devido ao princípio de indivisibilidade e interdependência dos DH, possa ser aplicado tanto ao cumprimento dos direitos civis e políticos, como dos direitos econômicos, sociais e culturais.

O Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (NACIONES UNIDAS, 2008), em seu recente *Informe sobre indicadores para promover e vigiar o exercício dos direitos humanos*, identifica três tipos de indicadores:

- 1) *Indicadores estruturais*: refletem a ratificação e adoção de instrumentos jurídicos conforme os padrões internacionais de DH e a existência de mecanismos institucionais básicos (instituições, estratégias, políticas, planos, programas, etc.) para facilitar a realização de um determinado direito. Permitem medir o compromisso do Estado para organizar o sistema legal e o aparelho institucional para cumprir suas obrigações.
- 2) *Indicadores de processo*: referem-se à medição do alcance, da cobertura e do conteúdo das estratégias, políticas, planos, programas ou outras intervenções

específicas, destinadas a causar impacto no exercício de um ou vários DH. Tentam medir a qualidade e a magnitude dos esforços do Estado para implementar os direitos.

- 3) *Indicadores de resultado*: são os que refletem o impacto real das intervenções do Estado sobre o nível de vigência dos direitos. Descrevem as conquistas, individuais e coletivas, que refletem o grau de realização de um direito humano em um determinado contexto.

Além dessas três categorias de indicadores, desenvolveram-se outras relativas a normas ou princípios transversais de DH que não se identificam com a realização de um determinado direito humano, mas que mostram em que medida o processo para aplicar e tornar efetivos os DH é, por exemplo, participativo, não discriminatório, transparente, etc., isto é, se cumpre com os princípios transversais de aplicação.

Como primeira medida, para que um indicador seja útil, deve ser claro e estar diretamente ligado a algo que nos interessa e que deve estar expressamente assinalado em alguma das ferramentas de racionalidade das PP, em particular na MML. Assim, a criação de um indicador, para que seja útil, deve estar relacionada a uma atividade, componente, fim ou resultado da PP.

Um desafio diferente provém da avaliação de impacto da PP implementada. Para entrar nessa questão, vale a pena distinguir os níveis de profundidade da administração pública. Podem-se considerar três níveis: o nível macro, onde podemos pensar nos impactos de longo prazo da PP; o meso, onde podemos situar os resultados de curto e médio prazo; e o nível micro, que se refere às unidades administrativas particulares e, em alguns casos, a servidores públicos específicos, onde podemos identificar a análise de gestão administrativa (GONZÁLEZ, s.d.).

NÍVEIS DE PROFUNDIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E TIPOS DE AVALIAÇÃO

Níveis de profundidade	Âmbito de alcance	Produtos de avaliação e monitoramento
MACRO	Indicadores de impacto (cumprimento de direitos).	Avaliações de impacto: informes trienais ou quinquenais de avanço por direito.
MESO	Indicadores de resultados de programas governamentais relacionados a cada direito.	Informes de monitoramento anuais.
MICRO	Indicadores de gestão (insumos, processos e produtos) das unidades executoras de gasto relacionadas a cada resultado e impacto.	Informes de monitoramento semestrais de avanço físico-financeiro, de cobertura, de focalização, etc.

Fonte: González (s.d.).

O ponto final, anterior ao reinício do ciclo da PP, será a avaliação de impacto. Aqui há um elemento interessante a ser destacado; ao contrário do que acontece com os indicadores estabelecidos na MML, nesta avaliação será obtido um conjunto de indicadores para medir as diversas obrigações e componentes por cada um dos direitos.

Seguindo a metodologia proposta por Anaya Nuñez (2008), o primeiro passo para a definição de indicadores de DH é a elaboração de uma definição clara e detalhada do conteúdo do direito e a identificação de seus distintos componentes ou atributos; uma possibilidade é o desempacotamento do direito trabalhado acima. O passo seguinte é a operacionalização de cada componente ou atributo, isto é, a seleção de um número variado de indicadores por cada componente e a definição das técnicas de medição de cada indicador. O conjunto de indicadores provém do direito desempacotado; cada uma das obrigações e elementos essenciais do direito deve ter pelo menos um indicador; por isso, da mesma forma que podem ser geradas dezenas de obrigações, também é possível gerar dezenas de indicadores. Este conjunto de indicadores deve formar um índice, que nos mostrará a situação do direito em questão em um momento inicial determinado e antes da implementação do programa. O aspecto central é que este índice funciona como base e deve ser replicado pelo menos a cada ano para conhecer o status do exercício de um direito no longo prazo. Após a implementação da PP, depois de realizada a avaliação de desenho, gestão e resultados, deve-se realizar a avaliação de impacto; a expectativa é que o índice em geral (ou alguma das obrigações ou elementos essenciais em particular) tenha melhorado com relação à medida anterior à realização do programa, devido à implementação do mesmo.

Se a implementação foi correta (os indicadores em nível micro e meso são aceitáveis), porém não há nenhuma diferença em nível macro (o plano foi aplicado corretamente, mas não gerou nenhum impacto), então o problema está no diagnóstico. É provável que tenha sido realizada uma análise incorreta das diversas relações causais que estruturavam o problema, e por essa razão, apesar do cumprimento do programa, não obtivemos nenhuma melhoria. Também pode suceder que o problema não esteja no diagnóstico, mas que algumas precondições do programa não tenham sido cumpridas ou que haja um novo contexto não previsto ao momento do desenho da política.

Os indicadores constituem uma ferramenta fundamental para o monitoramento e a fiscalização, mas apresentam uma série de obstáculos de ordem teórica e metodológica. O primeiro ponto tem a ver com a riqueza conceitual de cada direito cuja operacionalização exigiria demasiados indicadores, e, por isso, é preciso circunscrever a definição do direito a seu conteúdo básico e selecionar um número razoável de indicadores com base em critérios teóricos sólidos. Nesse sentido, o ACNUDH (NACIONES UNIDAS, 2008) estima que uma média de quatro atributos poderia obter com precisão razoável a essência do conteúdo normativo dos direitos. Além disso, é importante construir índices de indicadores por direito, pois do contrário ter-se-ão apenas longas listas de indicadores que, em seu conjunto, não conseguem indicar nada com relação a um objeto específico. Retomando as palavras de Anaya Nuñez (2008), a definição de um índice apresenta

ainda outra dificuldade: a agregação. A elaboração de um índice implica a soma dos indicadores definidos por cada componente de cada direito. Portanto, implica definir se todos os indicadores têm a mesma importância, de tal forma que o índice os possa agregar linearmente, ou se, pelo contrário, deve ser atribuído aos mesmos um peso diferente e ponderá-los.

A medição da situação de DH enfrenta outro desafio, pois é preciso lidar com aspectos subjetivos, como a avaliação da pertinência de uma lei à luz dos padrões internacionais, a adequação de uma PP, a pertinência dos recursos judiciais existentes, a recorrência de casos de violações, etc. O mais comum é que esta informação não esteja sistematizada, e muito menos codificada. Esta informação requer um tratamento especial para que se possa atribuir-lhe uma expressão quantitativa. Nesses casos se propõe a prática da codificação, isto é, a partir da revisão de fontes secundárias de informação (informes oficiais, informes de organismos autônomos de DH, denúncias e ações urgentes de organizações da sociedade civil, etc.), um grupo de avaliadores treinados e qualificados avalia e adjudica pontos em uma escala ordinal, dando uma determinada qualificação a um dado aspecto do direito. O desafio aqui é a definição, anterior ao exercício, de regras de codificação claras e transparentes que permitam reduzir os espaços de subjetividade.²⁴

Os trabalhos mais relevantes realizados neste sentido são os índices *Freedom House* e *Terror Scale*, que enfatizam os direitos civis e políticos, bem como o índice construído por Cingranelli e Richards, que também inclui alguns direitos econômicos e sociais.

4 À guisa de conclusão: fim e reinício do ciclo de vida da política pública

Após cumprir todos os pontos anteriores, conseguimos o nosso objetivo:

- Teremos de forma muito clara “o desempacotamento dos direitos”, isto é, conheceremos as obrigações e componentes que integram os padrões internacionais do DIDH.
- Através de ferramentas como os planos e programas de DH e a MML, teremos podido estabelecer esses padrões internacionais como fins e objetivos da PP.
- Teremos os indicadores necessários para poder realizar as avaliações do programa em questão a partir dos padrões internacionais de DH, tanto em nível micro como no meso e macro.
- Teremos evidência proveniente de uma avaliação de impacto para saber se a política desenhada está conseguindo melhorar o cumprimento dos DH ou, se isto não ocorreu, para poder reformular os aspectos necessários da estruturação do problema e do desenho da política.

REFERÊNCIAS

Bibliografia e outras fontes

- ABRAMOVICH, V. 2006. Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas del desarrollo. **Revista de la CEPAL**, n. 88, abr.
- ANAYA NUÑOZ, A. 2008. Hacia una metodología para el diagnóstico y la medición de la situación de los derechos humanos en México. En: ARJONA, J.C.; GUZMÁN, G. (Comp.). 2008. **Hacia una metodología para la medición del cumplimiento de los derechos humanos en México**. México: Universidad Iberoamericana. p. 31-57.
- CANTO, M. 2002. Incidencia en Políticas Públicas. Marco conceptual. En: CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y CULTURALES ANTONIO MONTESINOS. **Estrategias y herramientas de incidencia ciudadana en políticas públicas**. México. p. 261-278.
- DOMÍNGUEZ P., M.; ZERVEÑO N., F. 2008. Análisis del esquema de evaluación de programas federales sociales implementado en 2007: el programa anual de evaluación y la matriz de marco lógico. En: GONZÁLEZ, A. (Coord.). **¿Gobernar por resultados?** Implicaciones de la política de evaluación del desempeño del Gobierno mexicano. México: GESOC. p. 74-110.
- FERRAJOLI, L. 1999. **Derechos y Garantías. La ley del más débil**. España: Editorial Trotta.
- _____. 2006. **Sobre los derechos fundamentales y sus garantías**. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- FRIEDMAN, M. 1966. **Capitalismo y libertad**. Ediciones Rialp.
- _____. 1992. **Libertad de elegir: hacia un nuevo liberalismo económico**. México: Grijalbo.
- GESOC. 2009. **Modelo general para la elaboración del presupuesto del gobierno del Distrito Federal con enfoque de resultados, derechos y género**. [s.l.] Mimeo. Disponible em: <www.gesoc.org.mx>. Último acceso em: Março de 2011.
- _____. 2010. **Programación basada en resultados con perspectiva de derechos humanos en el Distrito Federal**. [s.l.] Mimeo. 40 p.
- GONZÁLEZ, A. (s.d.). **¿Para qué evaluamos?** Los dilemas del uso de la información de desempeño en México. [s.l.] Mimeo. 28 p.
- JIMÉNEZ BENÍTEZ, W.G. 2007. El Enfoque de los Derechos Humanos y las Políticas Públicas. **Civilizar**, Colombia, n. 11, p. 31-46, enero-junio.
- LASSWELL, H. 1992. La orientación hacia las políticas. En: AGUILAR VILLANUEVA, L.F. (Ed.). **Estudio de las Políticas Públicas**. México: Porrúa. p. 79-103. v. 1 (Antologías de Política Pública). (primeira edição em inglês 1951).
- MÉXICO. 2008a. Comité Coordinador para la Elaboración Del Diagnóstico y Programa de DH DEL DF. **Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal**.

- _____. 2008b. Secretaría de Finanzas. **Manual de Programación y presupuestación para la formulación del anteproyecto del presupuesto de egresos del 2009.**
- _____. 2009. Comité Coordinador para la Elaboración Del Diagnóstico y Programa de DH DEL DF. **Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal.**
- NACIONES UNIDAS. 1948. **Declaración Universal de los Derechos Humanos.** 10 dic.
- _____. 1966. **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.** A.G. res. 2200A (XXI), 21 U.N. GAOR Supp. (No. 16).
- _____. 1979. **Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer.**
- _____. 1984. **Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.** 10 de diciembre.
- _____. 1989. **Convención sobre los Derechos del Niño.** 20 de noviembre.
- _____. 1990. **Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias.** 18 de diciembre.
- _____. 1993. **Declaración y Programa de Acción de Viena,** A/CONF.157/23, 12 de julio 1993.
- _____. 2001. **Compilación de directrices relativas a la forma y el contenido de los informes que deben presentar los Estados partes en los tratados internacionales de derechos humanos,** HRI/GEN/2/Rev.1, 9 de mayo de 2001, 101 p.
- _____. 2002. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH). **Handbook on National Human Right Plans of Action.** HR/P/PT/10.
- _____. 2004. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH). **Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: Un marco conceptual.** Nueva York y Ginebra.
- _____. 2005. **Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial,** CERD/C/469/Add.1 6 de mayo de 2005.
- _____. 2006a. **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.** CCPR/C/ITA/CO/5, 24 abr.
- _____. 2006b. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH). **Informe sobre indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de DH.** HRI/MC/2006/7.
- _____. 2006c. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH). **Preguntas frecuentes sobre el enfoque de Derechos Humanos en la Cooperación para el Desarrollo.** Nueva York y Ginebra.
- _____. 2006d. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH). **Principios y Directrices para la Integración de los Derechos Humanos en las Estrategias de Reducción de la Pobreza.** Ginebra.

- _____. 2007. **Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas**. 13 sept.
- _____. 2008. **Informe sobre indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos**. HRI/MC/2008/3. 15 de mayo.
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OAS). 1948. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. **Declaración Americana de Derechos y Deberes Del Hombre**. Colombia.
- _____. 1969. **Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José”**. San José de Costa Rica, 22 nov.
- _____. 1985. **Convención Interamericana Para Prevenir Y Sancionar La Tortura**. Colombia, 12 sept.
- _____. 1988. **Protocolo en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”**. El Salvador, 17 nov.
- _____. 1990. **Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Convención sobre Pena de Muerte**. Asunción, 6 ago.
- _____. 1994a. **Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas**. Belém do Pará, 9 jun.
- _____. 1994b. **Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer**. Belém do Pará, 9 jun.
- _____. 1999. **Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra las Personas con Discapacidad**. Guatemala, 6 jul.
- _____. 2000. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. **Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión**. Octubre.
- _____. 2001. **Carta Democrática Interamericana**. Perú, 11 sep.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT). 1989. **Convenio núm. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo**.
- OSBORNE, D.; GAEBLER, T. 1994. **Un nuevo modelo de gobierno**. Como transformar el espíritu empresarial al sector público. México: Gernika.
- PISARELLO, G. 2007. **Los derechos sociales y sus garantías**. Elementos para una reconstrucción. Madrid: Trotta.
- SERRANO, S.; VÁZQUEZ, D. 2011. Fundamentos teóricos de los derechos humanos. En: CDHDF. **Programa de capacitación y formación profesional en derechos humanos**. Fase de inducción. México: CDHDF. p. 205-268.
- ZABALETA SOLIS, D. 2008. Una mirada institucional a la política federal de evaluación del desempeño en México: algunas implicaciones a la luz del paradigma gerencialista. En: GONZÁLEZ ARREOLA, A. (Coord.). **¿Gobernar por resultados?** Implicaciones de la política de evaluación del desempeño del Gobierno mexicano. México: Gesoc. p. 42-73.

NOTAS

1. É importante ressaltar que aqui a política pública é estudada como uma disciplina, como um corpo teórico-analítico com capacidade de aplicações práticas, cujo principal objetivo é dar racionalidade à função pública. Nesse sentido, é importante distinguir a análise das políticas públicas da administração pública, mais longa e a segunda e com objetivos e formação teórica diferentes.
2. A análise da política pública chegou ao México na década de 80, a partir da forte crise econômica sofrida pela América Latina naqueles anos, que obrigou todos os países a estabelecer mecanismos de racionalização no uso de seus recursos, muito escassos naquele momento.
3. Referimo-nos tanto aos órgãos governamentais que integram os poderes executivo, legislativo e judiciário, quanto aos níveis de governo federal, estadual ou municipal, quanto aos órgãos autônomos, como o Banco de México, o Instituto Federal de Acesso à Informação e o Instituto Federal Eleitoral.
4. É importante distinguir a esfera pública da agenda pública. Trata-se de dois conceitos diferentes. Pode haver temas próprios da esfera pública que não necessariamente fazem parte da agenda pública. A esfera pública é o âmbito de discussão social formado por múltiplos nodos discursivos: os meios de comunicação, as praças públicas, o interesse coletivo, etc. Entretanto, pode haver temas discutidos na esfera pública que não necessariamente formam a agenda pública, a agenda governamental. Para que um tema se transforme em problema público deve entrar na agenda pública e deve ser adotado por algum órgão governamental para que seja motivo de análise das políticas públicas, para que se inicie o ciclo de vida da política pública.
5. Na verdade, o triunvirato formado em 1989 nunca deixou de sofrer fortes tensões. Diante das contradições provenientes dos desencontros entre os DESC e o modelo econômico neoliberal, durante toda a década de 90 e a primeira década do século XXI priorizou-se o modelo econômico em vez dos DH. E ainda pior: a partir do ataque às torres gêmeas de Nova Iorque em setembro de 2001, a segurança se transformou em uma das questões cruciais na agenda política dos governos democraticamente eleitos. Diante das tensões geradas entre muitos mecanismos provenientes da política de segurança e os DH, foram priorizados os primeiros. Assim, o feliz triunvirato de 1989 foi desarticulado.
6. Além disso, duvidava-se da capacidade política dos Estados subdesenvolvidos de “navegar o barco” quando tinham de entrar em conflito com poderes econômicos muito superiores a eles, como as grandes empresas transnacionais ou outros Estados que defendiam os interesses de suas empresas. Hoje

se tornou evidente que o mercado pode ser tão ineficiente (e corrupto) como o Estado na prestação de serviços públicos.

7. A oportunidade se refere ao fato de que os produtos esperados da política pública cheguem nos momentos adequados. Por exemplo, no direito à saúde, se a distribuição de um medicamento para resolver o problema urgente de uma doença chega ao hospital uma semana depois que o doente faleceu, a política pública não foi oportuna.
8. A construção do sujeito de direitos pode ser observada a partir da história dos movimentos constitucionais. Tanto na elaboração da Carta Magna de 1215 como na *Petition of Rights* e na *Bill of Rights* das revoluções inglesas do século XVII, na Declaração de Virgínia, da guerra de independência dos Estados Unidos, na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 e na Constituição Francesa de 1791, o que vemos é o reconhecimento de direitos “arrancados” ao poder político através de movimentos sociais insurrecionais: a construção fática por meio do conflito do sujeito de direitos.
9. Em inglês o conceito chave para entender este processo de empoderamento é *right-holder*, que em tradução literal seria “detentor do direito”. No entanto, a expressão “detentor do direito” não tem o impacto ou a força que supõe ser um *right-holder*, um sujeito de direitos, esta capacidade de autodeterminação do indivíduo, esta potestade de passar de súdito a cidadão. A palavra cidadão também não seria a mais útil, pois deixaria de fora as pessoas que não cumprem com os requisitos de cidadania, mas que são sujeitos de direitos, como os imigrantes ilegais, os imigrantes legais ou residentes ou crianças e jovens que ainda não têm idade suficiente para serem considerados cidadãos. Parece que o melhor conceito para pensar no empoderamento é a construção do sujeito de direitos, porém é importante que o leitor mantenha em mente a ideia de que não se trata de um conceito jurídico, mas eminentemente político; não se trata apenas da concessão legislativa de um conjunto de direitos, mas da possibilidade e capacidade de exercer potestades que lhe permitam exercer efetivamente a liberdade como autodeterminação; não se trata apenas de colocar direitos em uma lei, mas de estabelecer condições de exercício e empoderamento do sujeito. Sobre este ponto, os debates que, a partir da teoria da justiça, desenvolveram-se entre Rawls, Dworkin e Amartya Sen, são fundamentais para recuperar a ideia de bens primários, recursos ou capacidades.
10. No sistema interamericano de direitos humanos, além da Declaração, conta-se com a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (OAS, 1969) e seu protocolo em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, também conhecida como “Protocolo de San Salvador” (OAS, 1988), a

Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura (OAS, 1985), a Convenção Interamericana sobre Desaparecimento Forçado de Pessoas (OAS, 1994a), a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (OAS, 1994b), a Convenção Interamericana para a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra as pessoas portadoras de deficiência (OAS, 1999), o Protocolo à Convenção Americana sobre Direitos Humanos relativo à Abolição da Convenção sobre Pena de Morte, a Carta Democrática Interamericana e a Declaração de Princípios sobre a Liberdade de Expressão.

No sistema de direitos humanos das Nações Unidas, além da Declaração, conta-se com vários tratados internacionais de direitos humanos, entre eles o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (NACIONES UNIDAS, 2006a), o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (NACIONES UNIDAS, 1966); a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial (NACIONES UNIDAS, 2005); a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes; a Convenção sobre os Direitos da Criança; a Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher (NACIONES UNIDAS, 1979); a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e suas Famílias.

11. Muitos dos tratados internacionais em matéria de direitos humanos das Nações Unidas têm um Comitê que se encarrega de velar pelo cumprimento das obrigações internacionais estabelecidas nos tratados mencionados. Em geral, isto é realizado através de dois mecanismos: a revisão dos informes apresentados pelos países e a resolução de petições individuais apresentadas por supostas vítimas da violação de direitos humanos de algum país em particular. No cumprimento de suas obrigações esses órgãos emitem resoluções que servem como insumos para identificar os extremos das obrigações internacionais em matéria de direitos humanos.

12. Atualmente há três órgãos internacionais e jurisdicionais em matéria de direitos humanos: o Tribunal Europeu de Direitos Humanos, a Corte Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Africana de Direitos Humanos. Estes órgãos emitem tanto sentenças provenientes de controvérsias jurisdicionais quanto observações consultivas provenientes de solicitações de alguns países em torno da interpretação e alcances das obrigações de direitos humanos.

13. Deve-se mencionar que a teoria das obrigações do Direito Internacional de Direitos Humanos não só é recente, mas ainda se encontra em construção. Em grande parte, ela é elaborada pelos órgãos internacionais, como as Cortes e Tribunais de Direitos Humanos, bem como pelos Comitês das Nações Unidas através dos comentários gerais. Na medida em que a conceituação e especificação

das obrigações do DIDH são realizadas de forma simultânea por diversos órgãos, não existe construção única, mas diversos avanços que têm pontos de contato e dissenso. Por exemplo, em seus Comentários Gerais, o Comitê DESC refere-se à obrigação de *cumprir*, que requer que o Estado adote medidas apropriadas de caráter legislativo, administrativo, orçamentário, judicial ou de outra índole, a fim de obter a plena realização dos direitos. Esta obrigação se subdivide nas obrigações de *facilitar*, *garantir* e *promover*. A obrigação de *facilitar* significa, em particular, que o Estado adote medidas positivas que permitam e ajudem as pessoas e as comunidades a desfrutarem de seus direitos. O Estado também é obrigado a *garantir um direito* cada vez que um indivíduo ou grupo não puder, por razões alheias à sua vontade, pôr em prática o direito por si mesmo utilizando os recursos que existem à sua disposição. A obrigação de *promover* requer que o Estado adote medidas para que se difunda a informação adequada sobre os direitos. A conceituação estabelecida no quadro é a que mais ajuda para os objetivos desta seção.

14. A reparação implica a restituição do direito sempre que isto for possível; por exemplo, se a violação consiste na privação ilegal da liberdade, a restituição implica colocar a pessoa em liberdade. Existem casos em que o direito não pode ser restituído, como o direito à vida. A reparação também implica a indenização para tentar ressarcir os danos, tanto materiais como morais. A reparação também costuma incluir medidas que garantam a não repetição do ato e que construam a memória histórica, como a construção de parques ou monumentos comemorativos ou o reconhecimento público pelos governos dos atos de violação de direitos humanos e a emissão de pedido de desculpas.

15. Estes eixos transversais foram identificados pelo grupo de trabalho sobre metodologia do Comitê Coordenador para a Elaboração do Programa de Direitos Humanos do Distrito Federal, do qual participaram de forma ativa ambos os autores.

16. Os princípios de igualdade e não-discriminação estão consagrados em quase todos os instrumentos internacionais de direitos humanos. Estão estabelecidos nos artigos 1º e 2º da Declaração Universal de Direitos humanos (NACIONES UNIDAS, 1948); nos artigos 1º, 2º e 26 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (NACIONES UNIDAS, 2006a); nos artigos 1º e 2º do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (NACIONES UNIDAS, 1966); no artigo II da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (OAS, 1948) e nos artigos 1º e 24 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (OAS, 1969). Duas convenções internacionais os consagram de forma mais específica: a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (NACIONES UNIDAS, 2005) e a

Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (NACIONES UNIDAS, 1979).

17. Ver, por exemplo, o artigo 21 da Declaração Universal de Direitos Humanos (NACIONES UNIDAS, 1948), o artigo 25 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (NACIONES UNIDAS, 2006a) e o artigo 13.1 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (NACIONES UNIDAS, 1966).

18. Ver, por exemplo, os artigos 2, 5, 6 e 7 da Convenção 169 sobre povos indígenas e tribais em países independentes da Organização Internacional do Trabalho (OIT, 1989) e os artigos 5, 18, 23, 27 e 43 da Declaração das Nações Unidas sobre os direitos dos povos indígenas (NACIONES UNIDAS, 2007).

19. Abramovich (2006) alerta sobre a prática de alguns países de impor limitações às manifestações públicas, que levam a limitar os direitos de reunião e expressão; também recorda que a Relatoria para a Liberdade de Expressão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos estipulou como princípio que a criminalização, entendida como o uso de figuras penais para perseguir ações de protesto social, deve ser um último recurso e ser utilizada apenas em caso de interesse público imperativo.

20. Por exemplo, na elaboração do Diagnóstico de Direitos Humanos do Distrito Federal (2007-2008) (MÉXICO, 2008a), um dos direitos a analisar foi o devido processo. Uma das obrigações básicas deste direito é que a pessoa submetida a processo judicial conte com um tradutor-intérprete. Diante da pergunta: quantas pessoas precisaram de um tradutor em seus processos e quantas delas efetivamente puderam contar com ele, verificou-se que não havia dados oficiais nem de nenhum outro tipo, e por isso essa obrigação nem poderia ter sido diagnosticada.

21. A integração de um orçamento com perspectiva de direitos humanos constitui uma das 16 recomendações feitas pelo *Diagnóstico de Direitos Humanos do Distrito Federal* (MÉXICO, 2008a). Cabe frisar que o Comitê Coordenador para a Elaboração do Diagnóstico e Programa do Distrito Federal, através de seu Grupo de Trabalho sobre Orçamento, desempenhou um papel importante no impulso e atenção a essa recomendação, ao acompanhar e assessorar o Governo do Distrito Federal, em particular a Secretaria de Finanças na primeira fase do processo, e implementando em

2008 e 2009 um projeto piloto com a Secretaria de Saúde do Distrito Federal a Procuradoria Ambiental e do Ordenamento Territorial do Distrito Federal e o Sistema de Água da Cidade do México.

22. Esta mudança de paradigma baseou-se no Manual de programação e orçamento para a formulação do anteprojeto do orçamento de despesas de 2009, elaborado pela Secretaria de Finanças, para servir de apoio às diferentes instâncias da Administração Pública do Distrito Federal, para a elaboração e integração do Exercício Fiscal 2009 (MÉXICO, 2008b). Devido a este fato, reviu-se e reagrupou-se a estrutura orçamentária de 2009 em torno de grandes "Resultados" e "Sub-resultados" formulados em termos de DH e gênero. Por outro lado, introduziu-se a metodologia da MML através de uma matriz simplificada denominada "Marcos de Política Pública" (MPP), que seria elaborada para justificar cada atividade institucional programada pelas próprias Unidades Responsáveis, que deviam ser vinculadas aos metas-objetivos, isto é, os antes mencionados "resultados" e "sub-resultados". Esta abordagem sem dúvida representa uma novidade e é apresentada como uma opção pertinente e relevante para integrar o enfoque gerencial e as perspectivas de DH e gênero.

23. A metodologia precisa ser melhorada, retomando cabalmente a ferramenta da MML para ajudar a ordenar e dar maior coerência ao processo de planejamento e programação orçamentária. Por outro lado, é preciso insistir na necessidade de difundir e generalizar o conhecimento sobre o DIDH – sobretudo das obrigações do Estado –, bem como sobre o uso dessas ferramentas no interior das unidades responsáveis pela realização das ações e programas, em particular para permitir que plassem ambas as perspectivas. Como conclui o GESOC: "a aprendizagem e o feedback desse tipo de ferramentas, combinados com um processo de sensibilização e socialização do poder que pode ter o uso pertinente desse tipo de metodologias integradas, são vitais para assegurar uma implementação adequada desse tipo de estratégias" (GESOC, 2010, p. 30).

24. Anaya Nuñez dá o seguinte exemplo: para qualificar a situação relativa à tortura, os avaliadores decidem dar uma nota 0 se, de acordo com as fontes secundárias consultadas, determina-se que a prática da tortura é frequente (50 ou mais casos registrados), um 1 se for ocasional (1 a 49 casos), e um 2 se não for ocasional (zero caso registrado) (ANAYA NUÑOZ, 2008, p. 45-52).

ABSTRACT

The human rights discourse is accepted by practically every government. A state can hardly portray itself openly as a violator of human rights. But how do we turn this discourse into public policy? We propose using the tools developed by New Public Management and applying them to the public policy cycle, which can be given additional substance by unpacking the obligations, essential elements, and cross-cutting principles of human rights.

KEYWORDS

Public policies – Human rights – New Public Management – Empowerment

RESUMEN

El discurso de derechos humanos es prácticamente aceptado por cualquier gobierno. Dificilmente un Estado se concebiría abiertamente como violador de derechos humanos. Sin embargo ¿cómo convertimos ese discurso en política pública? Proponemos utilizar las herramientas elaboradas por la Nueva Gestión Pública y aplicarlas al ciclo de vida de las políticas públicas que pueden ser dotadas de contenido por medio del desempaque de las obligaciones, elementos esenciales y principios transversales de los derechos humanos.

PALABRAS CLAVE

Políticas públicas – Derechos humanos – Nueva Gestión Pública – Empoderamiento